ONTARIO :
Portrait général des compétences locales

Recherche réalisée pour le
ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec

3 novembre 2004

Ontario

Portrait général des compétences locales

1. Le système municipal en Ontario

Selon les dispositions de la Loi sur les municipalités, l'Ontario compte trois (3) types de municipalités locales. Ce sont :

- Les municipalités de **palier supérieur**, soit : des municipalités régionales, des comtés, des municipalités de district, des comtés unis ;
- Les municipalités de **palier inférieur**, soit : des cités, des villes, des municipalités, des cantons, des cantons unis, des villages ;
- Les municipalités à **palier unique**, soit : des cités, des villes, des municipalités, des cantons, des cantons unis, des villages.

Selon le texte de la loi, les municipalités se définissent ainsi :

- Municipalité de palier supérieur : municipalité dont font partie deux (2) municipalités de palier inférieur, ou plus ;
- Municipalité de palier inférieur : municipalité qui fait partie d'une municipalité de palier supérieur ;
- Municipalité à palier unique : municipalité, à l'exclusion d'une municipalité de palier supérieur, qui ne fait pas partie d'une municipalité de palier supérieur.

En janvier 2004, selon les données du ministère des Affaires municipales et du Logement, l'Ontario comptait 445 municipalités. De ce nombre, 30 étaient des municipalités de palier supérieur, 238 étaient de palier inférieur et 177, à palier unique.

Le pourcentage du territoire provincial sous gouverne locale (territoire municipalisé) était estimé à **17%** selon les données du recensement 2001 de Statistique Canada. En corollaire, près de **83%** du territoire de la province était constitué de territoires non organisés (TNO), de réserves et autres établissements similaires. Au plan de la population, toujours selon les données de Statistique Canada, **99,3%** de la population vivaient dans les territoires municipalisés.

2. Répartition de la population selon les types de gouvernements locaux

Le tableau inséré à la suite donne la répartition de la population de la province selon les types de municipalités, sur la base de données fournies par le ministère des Affaires municipales et du Logement.

Répartition de la population selon les types de municipalités

	Nombre de municipalités 2004	Population Été 2003[1]
Palier inférieur	238	5 031 227
Palier supérieur[2]	30	
Palier unique	177	5 617 792
Total	445	10 649 019

[1] Données estimées par le *Municipal Property Assessment Corporation*.
[2] Dans le fichier du ministère, la population des municipalités de palier supérieur est égale à celle des municipalités de palier inférieur.

Les tableaux suivants donnent la répartition du nombre de municipalités, de la population totale et du pourcentage de la population selon la taille des municipalités, pour chacun des types de municipalités.

Municipalités de palier inférieur

Taille	Nombre de municipalités	Population totale	Pourcentage
Plus de 100 000	11	2 236 215	44,0%
50 000 – 100 000	8	617 297	12,3%
10 000 – 50 000	81	1 455 400	28,9%
Moins de 10 000	138	722 315	14,4%

Municipalités de palier supérieur

Taille	Nombre de municipalités	Population totale	Pourcentage
Plus de 100 000	9	3 867 772	76,9%
50 000 – 100 000	12	833 147	16,5%
Moins de 50 000	9	330 308	6,6%

Municipalités à palier unique

Taille	Nombre de municipalités	Population totale	Pourcentage
Plus de 100 000	9	4 441 607	79,1%
50 000 – 100 000	7	493 839	8,8%
10 000 – 50 000	16	431 036	7,7%
Moins de 10 000	145	251 310	4,4%

Une lecture de ces divers tableaux permet de conclure que la majeure partie de la population de la province vit dans des municipalités de 100 000 habitants et plus. Ce phénomène, couplé au nombre relativement limité de municipalités, s'explique en partie par la politique de fusion municipale mise en place dans la dernière décennie.

3. Le cadre juridique

La Loi sur les municipalités constitue la législation de base gouvernant l'établissement et le fonctionnement des gouvernements locaux en Ontario. Cette législation a fait l'objet d'un important remaniement en 2001 dans le cadre des initiatives du gouvernement provincial visant une nouvelle répartition des compétences locales entre la province et les gouvernements locaux. Cette nouvelle version de la loi redéfinit les compétences des gouvernements locaux en identifiant dix (10) grands domaines de compétence (*spheres of jurisdiction*) où les municipalités peuvent offrir des services et gérer des équipements ou établissements au bénéfice de leurs populations.

Par ailleurs, d'autres lois interviennent de façon significative dans l'articulation des pouvoirs et la gestion des gouvernements locaux. Ce sont principalement les lois suivantes :

- La Loi sur l'aménagement du territoire ;
- La Loi sur la Société d'évaluation foncière des municipalités ;
- La Loi sur les élections municipales ;
- La Loi sur les services policiers ;
- La Loi sur la prévention et la protection contre les incendies ;
- Loi sur le code du bâtiment ;
- La Loi sur le programme Ontario au travail ;
- La Loi sur les bibliothèques publiques ;
- La Loi sur les services de santé municipaux.

En plus de l'architecture législative, le cadre juridique gouvernant les municipalités ontariennes se complète par le rôle majeur que joue la Commission des affaires municipales de l'Ontario. La Commission est un tribunal quasi judiciaire indépendant qui est habilité à statuer sur des questions qui concernent souvent le ministère des Affaires municipales et du Logement et d'autres organismes publics relativement à ce qui suit : plans officiels, règlements municipaux de zonage, plans de lotissement, autorisation de cession de terrain, dérogations mineures aux règlements municipaux, redevances d'exploitation, licences d'exploitation d'agrégats, indemnité pour les biens-fonds expropriés et demandes de licences pour les puits d'extraction de gravier.

À cet ensemble de lois, il faut ajouter les lois spéciales ou chartes qui gouvernent le fonctionnement de villes dont Toronto, Ottawa, Greater Sudbury, Hamilton, Kawartha Lakes, Haldemand, Moosonee et Norfolk.

4. Les pouvoirs et le partage des compétences entre les types de municipalités

La Loi sur les municipalités définit les pouvoirs des municipalités de même que le partage des compétences entre les divers types de municipalités. La loi établit un premier principe de base, par le biais des dispositions de l'article 8, en établissant que toutes les municipalités jouissent des droits, pouvoirs et privilèges d'une personne physique (*natural person*) aux fins de l'exercice des pouvoirs que leur confère la loi. Ce principe permet ainsi (article 9) aux municipalités :

- de gérer leurs affaires de la façon qu'elles estiment appropriée;
- d'améliorer leur capacité de traiter les questions d'intérêt municipal.

L'article 11 établit quant à lui les pouvoirs des municipalités de même que le partage de ces derniers entre les municipalités de palier supérieur et les municipalités de palier inférieur.

Selon les dispositions de la loi (article 11), les municipalités à **palier unique** peuvent adopter des règlements relativement aux questions suivantes :

- Voies publiques, y compris le stationnement, et la circulation sur celles-ci ;
- Réseaux de transport autres que les voies publiques ;
- Gestion des déchets ;
- Services publics (eau, eaux d'égouts, combustible y compris le gaz naturel ou synthétique, énergie sauf électricité, chauffage et refroidissement) ;
- Culture, parcs, loisirs et patrimoine ;
- Drainage et lutte contre les inondations, à l'exception des égouts pluviaux ;
- Constructions, y compris les clôtures, les panneaux et les enseignes ;
- Stationnement autre que sur les voies publiques ;
- Animaux ;
- Services de développement économique.

À ces pouvoirs définis dans la Loi sur les municipalités, s'ajoutent d'autres pouvoirs importants définis dans diverses lois dont : la Loi sur l'aménagement du territoire (pouvoir de planifier et de réglementer l'occupation des sols et les constructions), la Loi sur les services policiers et autres[3].

Bien que les municipalités à palier unique jouissent de pouvoirs élargis et des capacités d'une personne physique, la loi établit cependant des limitations sur l'exercice de ces pouvoirs. La loi définit les conditions suivantes :

- Dans le cas d'une incompatibilité entre un règlement municipal et une loi provinciale, ce sont les lois provinciales qui prévalent (article 14);
- Les pouvoirs d'une municipalité sont assujettis à toutes les formalités, y compris les conditions, approbations et appels, qui s'appliquent au pouvoir prévu par la disposition particulière et à toutes les restrictions qu'elle impose à l'égard de celui-ci ;
- Dans six (6) domaines spécifiques énoncés dans la loi (article 16), les municipalités n'ont pas le droit de réglementer les activités de l'entreprise privée dans ces domaines.

L'alinéa 2 de l'article 11 de la Loi sur les municipalités définit quant à lui le partage des pouvoirs entre les municipalités de **palier inférieur** et les municipalités **de palier supérieur**. Un tableau faisant partie intégrante de la loi et dont on trouvera copie en annexe au présent rapport fait état de cette répartition des compétences entre les municipalités de palier inférieur et les municipalités de palier supérieur.

Le principe de base établi dans la loi veut que les municipalités de palier inférieur aient le **pouvoir exclusif** d'exercer tous les pouvoirs énoncés à l'article 11 (municipalité à palier unique) sauf si ce pouvoir est attribué de façon **exclusive** à une municipalité de palier supérieur dans le tableau inscrit dans la loi. Dans le cas où le tableau indique qu'une municipalité de palier supérieur a un pouvoir « non exclusif », cette compétence est partagée entre les deux niveaux de municipalités i.e. chaque municipalité peut adopter des règlements en la matière citée sur le tableau. Toutes ces dispositions sont cependant sujettes aux mêmes limitations détaillées ci-haut.

Malgré ces règles de base, les articles 188 à 193 de la loi prévoient que des municipalités de palier supérieur ou inférieur peuvent transférer des pouvoirs entre elles afin de répondre à des situations ou des préoccupations spécifiques. D'ailleurs, la Loi sur les municipalités aussi bien que la Loi sur l'aménagement du territoire offrent de la souplesse afin d'assurer le transfert de responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement locaux dans le but de faciliter la gestion municipale et la livraison de services aux citoyens.

---

[3] Voir Annexe 1, Extraits de la Loi sur les municipalités

5. Les revenus et dépenses des municipalités

L'examen des revenus et dépenses permet une meilleure compréhension de la répartition et de l'exercice des compétences par les divers types de municipalités en Ontario[4].

Revenus

En 2002, les revenus totaux des municipalités, excluant les revenus de transferts des municipalités entre elles, atteignaient 19,3$ milliards de dollars, soit un montant équivalant à 24,8% des revenus provinciaux.

Les revenus de source propre représentaient 80,2% des revenus des municipalités alors que les revenus de transferts provinciaux et fédéraux comptaient pour 19,8% : les transferts provinciaux, principalement des transferts conditionnels représentaient à eux seuls, 18,1% des revenus des municipalités.

Les revenus de source propre liés au foncier et incluant les paiements en lieu de taxes représentaient 46,1% de revenus des municipalités, alors que les autres revenus de source propre (tarification, permis et licences, amendes et autres revenus) représentaient 34,1%.

Les municipalités de palier unique comptaient pour 73,5% des revenus totaux [5] des municipalités.. Les municipalités de palier inférieur comptaient pour leur part, pour 20,5% alors que les municipalités de palier supérieur ne représentaient que 6,0% des revenus totaux.

L'examen par type de municipalités fait ressortir des différences importantes au chapitre des sources de revenus.

Les municipalités de palier unique sont les principales bénéficiaires des transferts provinciaux (79,2%) et des transferts fédéraux (94,2%).

Les municipalités de palier supérieur sont les plus dépendantes des transferts provinciaux, ceux-ci représentant 41,7% des revenus de ces municipalités. Si l'on y ajoute les transferts fédéraux et les revenus provenant des municipalités, la part des transferts atteignait 51% alors que les revenus de source autonome ne comptaient que pour 49%.

Les municipalités de palier inférieur, quant à elles, sont les plus autonomes, les revenus de source propre comptant pour 93,4% des revenus de ces municipalités. Elles sont les plus dépendantes des revenus liés au foncier qui représentaient 51,4% de leurs revenus totaux.

Dépenses

Les dépenses totales des municipalités atteignaient en 2002, 19,3$ milliards de dollars.

Les comparaisons avec les dépenses provinciales, pour les catégories où les compétences sont partagées, ont porté sur huit (8) types de dépenses : environnement, récréation et culture, logement, transport, sécurité publique, services sociaux, planification régionale et développement, santé.

Dans quatre (4) des cas, les dépenses des municipalités sont supérieures, et parfois de beaucoup, aux dépenses de la province : en environnement, les dépenses municipales étaient 6,8 fois plus élevées que les dépenses provinciales; pour la récréation et la culture, les dépenses municipales étaient 5 fois plus élevées. En matière de logement, les dépenses municipales étaient 1,7 fois plus élevées que les dépenses provinciales et les dépenses en transport, 1,6 fois plus élevées.

---

[4] Voir les tableaux joints en fichier excel.

[5] Excluant les revenus versés par les municipalités à d'autres municipalités.

En matière de sécurité publique, les dépenses municipales atteignaient presque le même niveau que les dépenses provinciales, les dépenses municipales représentant un montant équivalant à 95% des dépenses provinciales.

Les dépenses municipales pour les services sociaux étaient l'équivalent de 32% des dépenses provinciales alors que les dépenses municipales pour la planification régionale et le développement représentaient un montant équivalent à 24% des dépenses provinciales. Les dépenses municipales en santé ne représentaient qu'un montant équivalant à 3% des dépenses consenties par la province.

Comme pour les revenus, ce sont les municipalités de palier unique qui représentaient la plus grande part des dépenses, avec 73,3% des dépenses municipales totales, suivies des municipalités à palier inférieur, avec 20,3%, et des municipalités à palier supérieur, avec 6,4%.

La répartition des dépenses illustre bien le partage des compétences. Ainsi, pour la santé, les services sociaux et le logement social, ce sont les municipalités de palier unique et de palier supérieur qui représentaient au total, 97%, 99,6% et 100,0% des dépenses totales pour chacune de ces catégories. Par contre, pour la sécurité publique, le transport, l'environnement, la récréation et la culture et la planification et le développement, ce sont le municipalités de palier unique et celles de palier inférieur qui représentaient au total, 99%, 96,3%, 98,3%, 99% et 95,4% des dépenses totales pour chacune de ces catégories.

L'examen par type de municipalités fait aussi ressortir les différences importantes dans le partage des compétences.

Les municipalités de palier inférieur sont celles où les dépenses dans les secteurs que l'on associe généralement aux municipalités étaient proportionnellement plus élevées, en comparaison de l'ensemble : il s'agit du transport, de la récréation et de la culture, de la sécurité publique, de l'environnement et de la planification et du développement.

Les municipalités de palier supérieur avaient un profil de dépenses qui reflètent leurs responsabilités propres : 74,2% des dépenses de ces municipalités étaient consacrées aux services sociaux (53,4%), à la santé (11,9%) et au logement social (8,9%).

Les municipalités de palier unique présentaient aussi un profil particulier : 35% des dépenses de ces municipalités étaient consacrés aux services sociaux (23,5%), à la santé (4,6%) et au logement social (6,9%).

ANNEXE 1

Loi sur les municipalités (2001)

Domaines de compétence : municipalité à palier unique

11. (1) Une municipalité à palier unique peut adopter des règlements relativement aux questions relevant des domaines de compétence suivants :

1. Voies publiques, y compris le stationnement et la circulation sur celles-ci.
2. Réseaux de transport autres que les voies publiques.
3. Gestion des déchets.
4. Services publics.
5. Culture, parcs, loisirs et patrimoine.
6. Drainage et lutte contre les inondations, à l'exception des égouts pluviaux.
7. Constructions, y compris les clôtures, les panneaux et les enseignes.
8. Stationnement autre que sur les voies publiques.
9. Animaux.
10. Services de développement économique. 2001, chap. 25, par. 11 (1).

Domaines de compétence : municipalités de palier inférieur ou supérieur

(2) Une municipalité de palier inférieur et une municipalité de palier supérieur peuvent adopter des règlements relativement aux questions relevant des domaines de compétence énumérés au tableau qui figure au présent article, sous réserve des dispositions suivantes :

1. Si un domaine de compétence ou une partie d'un domaine de compétence n'est pas attribué à une municipalité de palier supérieur selon le tableau, cette municipalité n'a pas le pouvoir d'adopter des règlements dans ce domaine ou cette partie de domaine.

2. Si un domaine de compétence ou une partie d'un domaine de compétence est attribué exclusivement à une municipalité de palier supérieur selon le tableau, ses municipalités de palier inférieur n'ont pas le pouvoir d'adopter des règlements dans ce domaine ou cette partie de domaine.

3. Si un domaine de compétence ou une partie d'un domaine de compétence est attribué de façon non exclusive à une municipalité de palier supérieur selon le tableau, tant cette municipalité que ses municipalités de palier inférieur ont le pouvoir d'adopter des règlements dans ce domaine ou cette partie de domaine.

4. Une municipalité de palier supérieur n'a pas le pouvoir d'adopter des règlements qui s'appliquent dans les limites d'une de ses municipalités de palier inférieur dans un domaine de compétence ou une partie d'un domaine de compétence dans la mesure où la présente loi (à l'exclusion du présent article) ou une autre loi confère le pouvoir de le faire à la municipalité de palier inférieur.

5. Une municipalité de palier inférieur n'a pas le pouvoir d'adopter des règlements dans un domaine de compétence ou une partie d'un domaine de compétence dans la mesure où la présente loi (à l'exclusion du présent article) ou une autre loi confère le pouvoir de le faire à sa municipalité de palier supérieur. 2001, chap. 25, par. 11 (2).

TABLEAU

Domaine de compétence	Partie du domaine attribuée	Municipalité(s) de palier supérieur à qui la partie du domaine est attribuée	Attribution exclusive ou non exclusive
1. Voies publiques, y compris le stationnement et la circulation sur celles-ci	Tout le domaine	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
2. Réseaux de transport autres que les voies publiques	Aéroports	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
	Traversiers	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
	Réseau de transport des personnes handicapées	Peel, Halton	Non exclusive
	Réseau de transport de passagers par autobus	Waterloo, York	Exclusive
3. Gestion des déchets	Tout le domaine, à l'exception de la collecte des déchets	Durham, Halton, Lambton, Oxford, Peel, Waterloo, York	Exclusive
4. Services publics	Épuration des eaux d'égout	Tous les comtés, Niagara, Waterloo, York	Non exclusive
		Durham, Halton, Muskoka, Oxford, Peel	Exclusive
	Collecte des eaux domestiques	Tous les comtés, Niagara, Waterloo, York	Non exclusive
		Durham, Halton, Muskoka, Oxford, Peel	Exclusive
	Collecte des eaux pluviales et des autres eaux drainées des biens-fonds	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
	Production, traitement et stockage de l'eau	Toutes les municipalités de palier supérieur, à l'exception des comtés	Exclusive
	Distribution de l'eau	Niagara, Waterloo, York	Non exclusive
		Oxford, Durham, Halton, Muskoka, Peel	Exclusive
5. Culture, parcs, loisirs et patrimoine	Tout le domaine	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
6. Drainage et lutte contre les inondations, à l'exception des égouts pluviaux	Tout le domaine	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
7. Constructions, y compris les clôtures, les panneaux et les enseignes	Tout le domaine, à l'exception des clôtures, des panneaux et des enseignes	Oxford	Non exclusive
8. Stationnement autre que sur les voies publiques	Parcs de stationnement municipaux et constructions connexes	Toutes les municipalités de palier supérieur	Non exclusive
9. Animaux	Aucune	Aucune	
10. Services de développement économique	Promotion de la municipalité à toute fin par la collecte et la diffusion de renseignements	Durham, Oxford	Exclusive
		Tous les comtés, Halton, Muskoka, Niagara, Peel, Waterloo, York	Non exclusive
	Acquisition, aménagement et disposition d'emplacements à usage industriel, commercial ou institutionnel	Durham, Oxford, Peel	Exclusive
		Halton, Lambton	Non exclusive